

La Intervención Federal y el Derecho Administrativo*

Dr. MIGUEL S. MARIENHOFF

El tema de hoy es, sin duda, interesante, aunque no es frecuente tratar lo relacionado con la intervención federal, vinculándolo al Derecho Administrativo.

Ciertamente, resultaría más lucido tratar estas cuestiones en una conferencia de tipo académico, y no a través de una exposición de índole didáctica, como lo haré ahora. Pero esta última es de más interés para los estudiantes. Sacrifico, así, la "elegancia" a la "eficiencia" de la exposición.

Los puntos de contacto entre la intervención federal y el Derecho Administrativo son numerosos. La intervención federal constituye un tema que principalmente pertenece al Derecho Constitucional, y subsidiariamente al Derecho Administrativo; pero en Derecho Administrativo también existe un tipo propio de "intervención", la intervención administrativa, que lo mismo que la intervención federal, es un medio de control. Resulta oportuno entonces hacer un estudio simultáneo de ambos tipos de intervención, pues así resaltarán sus analogías y diferencias.

Por lo tanto, las cuestiones a estudiar en esta breve conversación serían las siguientes:

- a) Relaciones del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.
- b) Naturaleza jurídica de la intervención. Medida de control.
- c) La intervención como acto jurídico.
- d) La intervención como órgano.
- e) Responsabilidad del interventor.

Relaciones del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

En el año 1834, Guizot, ministro de Instrucción Pública del rey Luis Felipe, contrató al jurisconsulto italiano Pellegrino Rossi, profesor entonces de

* Conferencia pronunciada el día 17 de septiembre de 1964 en el Seminario de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad del Salvador sobre el tema.

"Diritto Costituzionale" en la Universidad de Bolonia, para que inaugurase y dictase en París la cátedra de Derecho Constitucional. Como resultado de su labor en esa cátedra —la primera que se dictaba en Francia con el nombre de "Derecho Constitucional"— Pellegrino Rossi publicó su obra sobre Derecho Constitucional, donde el maestro, en forma que nadie ha superado, se ocupó de las relaciones entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. Dijo que tales relaciones son tan estrechas que muchas veces es difícil indicar dónde termina el Derecho Constitucional y dónde empieza el Derecho Administrativo, por cuanto éste tiene el encabezamiento de sus capítulos en el Derecho Constitucional; agregó que el Derecho Administrativo era el Derecho Procesal del Derecho Constitucional, con lo cual Rossi quiso expresar que si la Constitución es estructura, la Administración es acción, es vida.

Esa íntima relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo trasciende a los temas a que da motivo la intervención federal en su vinculación con el Derecho Administrativo, según se verá.

La intervención como medio de "control".

Considerada como expresión de "control", es necesario analizar, primero, la intervención política o federal y luego la intervención administrativa. Pero en este último ámbito, la intervención no es el único tipo de control; hay varios otros: la vigilancia jurídica, la autorización, la aprobación, el visto bueno, la suspensión del acto, etc. Estos últimos son controles de tipo "interno", porque nacen y actúan *dentro* de la Administración. Existen, también, medios jurídicos de control *externo* a la Administración, es decir controles que vienen desde afuera, desde el Poder Judicial; tales serían, por ejemplo: la acción popular, que antes existió entre nosotros en la vieja ley electoral, pero que hoy no existe; la acción de amparo y el recurso extraordinario de inconstitucionalidad, que procede contra actos administrativos que reúnen determinadas características.

Como tipo de control, ¿cuándo procede la intervención? Debe examinarse separadamente la intervención federal de la intervención administrativa.

La procedencia de la intervención federal o política como tipo de control está prevista expresamente en el artículo 6º de la Constitución Nacional: para garantizar la forma republicana de gobierno o para reponer las autoridades provinciales si hubieren sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia.

Otra cosa ocurre en materia de intervención administrativa, a cuyo respecto no existe una norma expresa que resuelva la cuestión. Tiene entonces gran trascendencia la opinión de los autores, ya que la doctrina es fuente jurídica indirecta en Derecho Administrativo. La procedencia de la intervención administrativa exige un estado de descomposición institucional, más o menos prolongado; una situación grave, en suma. El acto irregular *aislado*, por principio no se acepta como fundamento de una intervención, pues un acto irregular "aislado" puede ser corregido modificándolo o extinguiéndolo. Sólo excepcionalmente se acepta que el acto irregular aislado actúe como fundamento de una intervención

administrativa; pero ha de tratarse de un acto de suma gravedad, carácter que ha de interpretarse restrictivamente.

Como acto de control, la intervención federal o política es un control *externo*. Le llega desde *afuera* a la provincia respectiva, pues lo dispone una entidad distinta a ella: la Nación. En cambio, la intervención administrativa implica un control *interno*: lo dispone la propia Administración y se desarrolla *dentro* del ámbito de la Administración.

Además, la intervención es un control “represivo” que puede también ser “sustitutivo”, lo cual ocurre cuando el interventor reemplaza al funcionario que dirige al órgano intervenido. Generalmente ocurre esto último, pero puede no ser así.

¿Cuál es el *fundamento jurídico* de la intervención como medio de control? Hay que distinguir según se trate de la intervención federal o de la administrativa. En el orden federal o político las *autonomías* provinciales constituyen, en principio, una valla para la intervención; pero este obstáculo resulta allanado por el artículo 6º de la Constitución, que autoriza expresamente la intervención en los supuestos que prevé. En el orden administrativo las cosas ocurren en forma distinta, pues en ese ámbito no se requiere un texto expreso que autorice la intervención cuando ésta sea procedente: la facultad de disponer la intervención administrativa es una consecuencia virtual del “poder-deber” de *vigilancia* que le incumbe al Presidente de la República como *administrador general* del país (Constitución, artículo 86, inciso 1º), y que, en consecuencia, integra la “zona de reserva de la Administración”, constituida esta por una serie de potestades que la Constitución asigna al órgano Ejecutivo de gobierno. La expresión más acabada del ejercicio de esos poderes integrantes de la “zona de reserva de la Administración” es el reglamento “autónomo”, “constitucional” o “independiente”, instrumento jurídico a través del cual el Poder Ejecutivo expresa su voluntad en el ámbito que la Constitución le tiene asignado. Corresponde advertir que, como consecuencia de una modalidad propia de nuestro derecho, el expresado “poder-deber” de *vigilancia*, expresión del poder jerárquico o de mando, la facultad de intervención puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo no sólo respecto a organismos pertenecientes a la Administración centralizada, sino también a la Administración descentralizada autárquicamente.

¿Cómo se ejerce la competencia del órgano controlante para disponer la intervención? ¿De oficio o a petición de parte? Por principio, el órgano de control actúa de “oficio”, lo que se explica, porque por regla general el órgano controlado no tiene interés en la intervención; excepcionalmente la intervención procede a “petición de parte”, pero aun entonces el órgano de control es libre de disponer o no la intervención.

Tratándose de la intervención federal, la propia Constitución en su artículo 6º admite que en unos casos la intervención se produzca de “oficio” y en otros “a pedido de parte”. Procede de oficio, por ejemplo, para garantizar la forma republicana de gobierno; procede a petición de parte para restablecer las autoridades provinciales si hubiesen sido depuestas por la sedición.

Respecto a la intervención administrativa, el principio es que ella proceda de oficio; pero podría darse el caso de una intervención a pedido de parte.

¿Quién tiene *competencia* para disponer la intervención? Nuevamente hay que distinguir entre intervención política y administrativa. Tratándose de la intervención federal, la Constitución no aclara ni concreta quién dispone la intervención, es decir si debe disponerla el Congreso o el Poder Ejecutivo, pues al referirse a este punto dice que es el *Gobierno Federal* quien dispone la intervención; pero "Gobierno Federal" no es ni el Congreso ni el Ejecutivo, sino el conjunto de los tres Poderes. En vista de ello, los constitucionalistas, con buen criterio, aplican analógicamente lo que al respecto dispone la Constitución para un instituto con el que guarda cierta analogía: la declaración de estado de sitio. En consecuencia, en buenos principios, la intervención federal debe ser dispuesta por el Congreso y sólo en receso del mismo por el Ejecutivo, siempre y cuando se trate de una grave cuestión institucional. En cambio, la intervención *administrativa* la dispone el jerarca máximo de la escala, o sea el Presidente de la República, a quien le compete constitucionalmente el ejercicio de todo poder de substancia administrativa no atribuido *expresa y concretamente* al Congreso por la Constitución.

¿Cuáles son los órganos susceptibles de control por vía de intervención? En lo político —intervención federal— los órganos susceptibles de intervención son las "provincias". En lo administrativo, en primer término, los órganos de la Administración centralizada; en segundo término, y como consecuencia de la modalidad actual de nuestro derecho, también son susceptibles de intervención administrativa los entes *autárquicos institucionales*. De este punto me he ocupado en varios trabajos, sosteniendo que, salvo los supuestos expresamente contemplados por la Constitución, la facultad de crear entidades autárquicas institucionales le corresponde, en nuestro país, al Poder Ejecutivo, mediante decreto, y no al Congreso; esta tesis, sostenida originariamente por Villegas Basavilbaso, hoy es compartida, entre otros, por Bidart Campos en su reciente "Derecho Constitucional". Como consecuencia de todo esto, en nuestro país, contrariamente a lo que ocurre en otros países, el Poder Ejecutivo conserva incólumes sus potestades de control sobre las entidades autárquicas creadas o que debieron ser constitucionalmente creadas por *decreto*: de ahí la potestad del Poder Ejecutivo para disponer la "intervención" de entidades autárquicas institucionales. Desde luego que las entidades autárquicas creadas por el Congreso en ejercicio de potestades constitucionales, también pueden ser intervenidas por el Poder Ejecutivo cuando graves circunstancias así lo requieran. Si pueden ser intervenidas las provincias, que son *autónomas*, con mayor razón podrán serlo los entes que sólo gocen de *autarquía*. Autarquía no es *independencia*.

La intervención como "acto" jurídico.

También en lo que a esto respecta es necesario referirse separadamente a la intervención federal o política y a la intervención administrativa.

El acto que dispone una intervención federal tiene igual naturaleza, sea

que provenga del Ejecutivo o del Legislativo. La substancia del acto no se altera por la índole de su autor. En general, sostiénese que se trata de un acto *político*, no “justiciable”, es decir exento del control judicial. Así lo sostiene la generalidad de nuestra doctrina y la constante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El doctor Bidart Campos (“Derecho Constitucional”) se rebela contra tal criterio, sosteniendo que el acto que dispone una intervención puede ser controlado jurisdiccionalmente si él implicare un agravio a la Constitución, y siempre —claro está— que mediere pedido de parte. Pienso que la opinión del doctor Bidart Campos es impecable desde el punto de vista ético, pero que es objetable desde el punto de vista jurídico: trasladaría la solución de un problema típicamente *institucional* al conocimiento del Poder Judicial, que carece de origen popular, en tanto que este origen existe respecto al Parlamento y al Ejecutivo. Ciertamente es que la tendencia científica actual no sólo consiste en admitir el enjuiciamiento de los actos llamados “políticos” o de “gobierno”, cuando éstos impliquen un agravio a alguna garantía o derecho constitucional, sino que tal tendencia consiste en ir restringiendo la noción de acto de gobierno por limitación de su campo de aplicación, para llegar a la eliminación total del mismo del ámbito jurídico. Paul Duez se ocupó con brillantez de todo esto, en su obra sobre el acto de gobierno. Pero yo estimo que el acto que dispone una intervención no es precisamente un acto de gobierno o político, sino un acto *institucional*, que sería una especie distinta al acto de gobierno o político “stricto sensu”, en el sentido de que el acto *institucional* es de un contenido diferente al acto de gobierno o político: se refiere directa o indirectamente a la formación y funcionamiento de las instituciones gubernativas o políticas (ejecutivas y legislativas) circunstancia por la cual no debe sacársele de su ámbito natural, o sea el correspondiente a instituciones de origen popular directo o indirecto.

El acto que dispone una intervención *administrativa* es un acto administrativo típico, unilateral, procedente de la Administración activa.

La intervención como “órgano”

Dispuesta una intervención, sea ésta federal o administrativa, nacen de ello dos órganos: el órgano institución, que es la “intervención” propiamente tal, y el órgano persona, que es el funcionario designado para actuar como interventor.

Como “institución”, el órgano intervención es de carácter excepcional y transitorio. No se concibe intervención alguna para actuar “sine die”. Además, carece de personalidad: la intervención es un órgano de órgano, pues tanto el Ejecutivo como el Legislativo son meros órganos —sin personalidad— de la persona jurídica “Estado”.

En lo atinente a su “estructura”, el órgano intervención es de tipo burocrático, es decir “unipersonal” (no es un órgano colegiado). No son frecuentes las intervenciones de tipo colegiado; en cambio, sí lo son las intervenciones —unipersonales, desde luego— a entes colegiados, los que, mientras dure la intervención, sufren una alteración en su estructura funcional, la que de colegiada se convierte en burocrática o unipersonal.

¿Quién designa el *interventor*? Tanto en la intervención federal o política, como en la administrativa, tal designación le corresponde al Poder Ejecutivo, pues, según la Constitución (Art. 86, inc. 10) el Presidente de la República nombra y remueve los empleados de la Administración cuyo nombramiento no esté reglado de otra manera por la Constitución. Si se tratare de la intervención política o federal, la designación puede recaer incluso en uno de los ministros o secretarios del Poder Ejecutivo.

La competencia ordinaria del órgano interventor, cualquiera sea la especie de éste, no puede ser mayor que la del órgano intervenido, pero puede ser menor. Así, por ejemplo, el interventor federal carece de la potestad de legislar correspondiente a la Legislatura de la provincia intervenida, salvo que tal potestad se le hubiere conferido expresamente. En general, sus atribuciones son de *conservación*, no de *innovación*. Pero esto debe ser entendido racionalmente: así, si bien un interventor federal no puede celebrar contratos que comprometan el crédito de la provincia, por ejemplo un contrato para construir un gran edificio para Tribunales, sí puede celebrar los contratos requeridos por los suministros habituales.

El interventor federal tiene dos órdenes de funciones: políticas y administrativas. Así lo puso de manifiesto, en 1893, el entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctor Abel Bazán, en un voto en disidencia, cuyas conclusiones fueron aceptadas por el Tribunal en fallos posteriores. Las funciones "políticas" son llamadas *esenciales*, pues se refieren al objeto mismo de la intervención; las funciones "administrativas", requeridas por el movimiento habitual de la provincia, son funciones que pertenecen a la intervención por su "naturaleza". De ahí que el interventor político deba aplicar y considerar dos órdenes de normas: las que constituyan las "instrucciones" que recibió al ser designado, y las leyes de la provincia intervenida, que deben ser respetadas y observadas en tanto no contraviertan a las referidas instrucciones.

Con referencia a las atribuciones de los interventores federales, cuadra recordar especialmente que, por principio y salvo que ello entrare en los fines concretos de la intervención, no pueden *remover* a los jueces, pues tal remoción implica un acto de "gobierno", mientras que los interventores —salvo atribución expresa— sólo pueden emitir actos "administrativos". Pero si hubieren vacantes en la justicia, pueden hacer designaciones en *comisión*, que terminarán al instalarse las nuevas autoridades de la provincia.

En la intervención administrativa no se produce una modificación de la competencia atribuida al órgano intervenido, todo ello sin perjuicio de las razonables restricciones al ejercicio de dicha competencia, por parte del interventor, impuestas por el carácter transitorio de la intervención.

¿Cuál es el instrumento jurídico de que se vale el interventor para expresar su voluntad? Hay que distinguir entre el interventor político y el administrativo.

El interventor político, como que le corresponde atender el movimiento habitual de la provincia, puede para ello hacer uso del "acto administrativo".

¿Pero qué decir si la materia a tratar no es de substancia administrativa sino legislativa? En este supuesto debe considerarse el origen del gobierno que dispuso la intervención. Si se tratare de un gobierno de *jure*, hubiere urgencia en legislar y el interventor estuviere autorizado para ello en sus instrucciones, se valdrá del *reglamento de necesidad y urgencia*. Si el gobierno que designó al interventor fuere de "facto", para emitir actos de substancia legislativa el interventor deberá hacer uso del *decreto-ley*, que es el instrumento normativo característico de los gobiernos de *facto*. Todo esto hállese de acuerdo con los fallos de la Corte Suprema de Justicia y con las conclusiones de la doctrina prevaliente.

El interventor "administrativo", para expresar su voluntad, sólo puede valerse del "acto administrativo". Nunca puede emitir actos de gobierno, pues la emisión de esta clase de actos sólo le compete al Poder Ejecutivo.

Responsabilidad del interventor.

Para finalizar corresponde hacer referencia a la *responsabilidad* del interventor.

Respecto al interventor "político", o sea el interventor federal, cuadra recordar que no tiene responsabilidad política ni civil ante los tribunales de la provincia en que ejerció sus funciones. Su responsabilidad es ante la Nación.

En cuanto al interventor *administrativo* su responsabilidad es la que pueda corresponderle a los funcionarios en general, por los hechos y omisiones que impliquen un cumplimiento irregular de sus respectivas obligaciones legales, materia contemplada por el Código Civil en el artículo 1112.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR